Mod. UTL015-CON

Consiglio di Stato

Segretariato Generale

N. 3457/13

Roma, addì 26 LUG. 2013

Risposta a nota del
N. Div.

OGGETTO:
QUESITO:

MISURE URGENTI ATTE A GARANTIRE MAGGIORE EFFICIENZA AL PROCEDIMENTO ELETTORALE (ART. 14 LEGGE 21 MARZO 1990 N. 53

Allegati N.
....

MINISTERO DELL'INTERNO
DIREZIONE CENTRALE SERVIZI ELETTORALI
(..)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il numero **2671/2013,** emesso dalla SEZIONE PRIMA di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205.
Restituisco gli atti allegati alla richiesta del parere.

Segretario Generale
....

Numero 3457/13 e data 26/07/13

R E P U B B L I C A   I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 10 luglio 2013

NUMERO AFFARE 02671/2013

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Quesito relativo all'applicazione dell'art. 14 della legge 21 marzo 1990 n. 53, in materia di autenticazione da parte di organi di governo degli enti locali delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati alle consultazioni elettorali e per il deposito di iniziative popolari legislative e referendarie.

LA SEZIONE

Vista la relazione 27 giugno 2013. n. 3495, con la quale il ministero dell'interno - dipartimento degli affari interni e territoriali - ha posto al Consiglio di Stato il quesito sopra indicato;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano.

Premesso:

Il ministero dell'interno espone che l'art. 14, comma 1, della legge 21 marzo

1990 n. 53 (Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale), nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 28 aprile 1998 n. 130 e poi modificato dall'art. 4, comma 2, della legge 30 aprile 1999 n. 120, ha inteso agevolare al massimo le forze politiche e i comitati promotori di referendum e di proposte legislative d'iniziativa popolare negli adempimenti preparatòri finalizzati alla raccolta delle sottoscrizioni degli elettori.

In base alla disposizione citata le autenticazioni delle firme, oltre che dai funzionari pubblici la cui potestà autenticatoria rientra nelle loro attribuzioni istituzionali (notai, cancellieri, segretari comunali), possono essere effettuate anche dagli organi "politici" locali (presidenti delle province, sindaci, assessori comunali e provinciali, presidenti dei Consigli comunali e provinciali, presidenti e vicepresidenti dei Consigli circoscrizionali, consiglieri comunali e provinciali che comunichino la propria disponibilità).

Tuttavia, recenti pronunce del Consiglio di Stato (31 marzo 2012 n. 1889, 16 aprile 2012 n. 2180, 8 maggio 2013 n. 2501), in relazione a ricorsi avverso l'ammissione o l'esclusione di liste di candidati ad elezioni comunali, hanno circoscritto il campo d'applicazione dell'art. 14 della legge n. 53 del 1990, subordinandola al ricorrere delle seguenti due condizioni: a) l'autenticazione delle sottoscrizioni da parte dei consiglieri comunali e provinciali è efficace se effettuata esclusivamente nel territorio nel quale esercitano il proprio mandato (requisito della territorialità); b) l'ente territoriale di cui i consiglieri fanno parte dev'essere interessato alla consultazione per la quale si raccolgono le firme (requisito della pertinenza).

In ragione del suesposto orientamento giurisprudenziale, il consigliere di un ente locale non è legittimato ad autenticare le firme degli elettori e dei

candidati di una competizione elettorale alla quale l'ente, in cui sono incardinate le sue funzioni, sia estraneo, come quelle per il rinnovo del Consiglio di altro comune per il consigliere comunale o di altra provincia per il consigliere provinciale.

Ritenendo che tale linea interpretativa possa non essere del tutto coerente con la finalità di efficienza dei procedimenti elettorali e referendari che il legislatore aveva inteso perseguire, il ministero chiede al Consiglio di Stato di esprimersi sul quesito se il "*limite funzionale del diretto coinvolgimento dell'ente*" del quale il consigliere o assessore è organo nella competizione debba essere individuato soltanto con riguardo alle consultazioni elettorali amministrative locali o se trovi applicazione anche nei procedimenti elettorali (per le elezioni politiche, europee e regionali) e in presenza di iniziative popolari di natura referendaria e legislativa, che coinvolgono necessariamente l'intero corpo elettorale e investono l'ambito territoriale nazionale o regionale.

La questione proposta assume particolare rilevanza per l'Amministrazione richiedente in relazione a iniziative referendarie già in corso e in vista del prossimo avvio degli adempimenti preliminari per le elezioni regionali in Basilicata, che avranno luogo il 17 e il 18 novembre 2013.

Considerato.

La Sezione ritiene opportuno soffermarsi innanzitutto sull'art. 14 della legge 21 marzo 1990 n. 53, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 28 aprile 1998 n. 130 e poi modificato dall'art. 4, comma 2, della legge 30 aprile 1999 n. 120, vale a dire sulla fonte normativa che individua i soggetti abilitati ad autenticare le firme dei sottoscrittori delle liste elettorali e delle proposte referendarie e legislative d'iniziativa popolare.

Al riguardo si considera che l'art. 14 detto, come correttamente evidenziato

dall'amministrazione, intende agevolare lo svolgimento del procedimento elettorale, ampliando il novero dei soggetti abilitati all'autenticazione delle firme dei sottoscrittori le liste ed estendendo il potere certificativo a soggetti che non lo hanno in via ordinaria.

Tanto si ricava dalla lettera della norma che già nel testo originario stabiliva che "*Sono competenti ad eseguire le autenticazioni che non siano attribuite esclusivamente ai notai e che siano previste* ..." dalle norme di legge in materia di elezioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, regionali, provinciali e comunali, nonché dei membri del Parlamento europeo "*i notai, i pretori, i giudici conciliatori, i cancellieri di pretura e di tribunale, i sindaci, gli assessori comunali delegati in via generale a sostituire il sindaco assente o impedito, gli assessori appositamente delegati, i presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali, i funzionari appositamente delegati dal sindaco*".

L'intendimento del legislatore risulta confermato nel testo dell'art. 14 della legge n. 53 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della legge 28 aprile 1998 n. 130, che ha esteso la speciale potestà di autenticazione anche alla raccolta delle sottoscrizioni relative ai referendum e alle proposte legislative di iniziativa popolare e nel contempo ha ampliato il novero dei soggetti autorizzati ad autenticare le sottoscrizioni, includendovi "*i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province...gli assessori comunali e provinciali...i vicepresidenti dei consigli circoscrizionali...i segretari provinciali ... i funzionari incaricati dal presidente della provincia*".

Un ulteriore ampliamento dei soggetti abilitati all'autentificazione è stato, infine, previsto nel testo ora vigente dell'art. 14, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 4 della legge 30 aprile 1999, n. 120, con l'inclusione dei "*cancellieri e collaboratori delle Corti di appello*" e dei "*consiglieri provinciali e...*

comunali che comunichino la loro disponibilità".

Le finalità della norma, volta ad agevolare lo svolgimento dei procedimenti elettorali e referendari, sono peraltro evidenti negli atti parlamentari e sono indicative di una linea di tendenza che il legislatore ha confermato anche in prosieguo; al riguardo è sufficiente richiamare l'introduzione relativamente recente nel testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (d.P.R. 30 marzo 1952 n. 361), dell'art. 18-bis, il quale dispone che le sottoscrizioni delle liste devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge n. 53 del 1990 (novella introdotta dall'art. 1 della legge 21 dicembre 205, n. 270).

Va, pertanto, condivisa l'analisi dell'Amministrazione richiedente nella parte in cui pone in evidenza la portata applicativa dell'art. 14 della legge n. 53 del 1990, il cui contenuto dispositivo non può che essere interpretato in modo coerente con l'intendimento del legislatore di facilitare con spirito di "efficienza" i procedimenti elettorali e referendari.

Tuttavia, per definire la portata applicativa dell'art. 14 non si può prescindere dalle ulteriori disposizioni contenute nello stesso articolo e, più in generale, nell'ordinamento giuridico vigente.

In proposito, va in primo luogo considerato il carattere tassativo dell'elencazione dei soggetti legittimati all'autenticazione delle sottoscrizioni indicati al comma 1 dell'art. 14, i quali si aggiungono a coloro che esercitano il potere certificativo in via ordinaria, sicché, come posto in luce dalla giurisprudenza amministrativa, è legittimato ad autenticare le sottoscrizioni anche il funzionario che vi è preposto istituzionalmente e in via ordinaria nell'àmbito, per esempio, del comune, pure in difetto di espressa delega in occasione delle operazioni elettorali (nel senso, Cons. St., sez. V, 6 settembre

2010 n. 6459).

Va poi tenuto presente che l'art. 14, dopo aver attribuito, al comma 1, la competenza ad eseguire le autenticazioni, fra gli altri, ai consiglieri comunali e provinciali, prescrive al comma 2 che l'autenticazione debba essere compiuta con le modalità di cui all'art. 20, commi 2 e 3, della legge 4 gennaio 1968 n. 15, e al comma 3 che "*le sottoscrizioni e le relative autenticazioni sono nulle se anteriori al centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature*".

Appare quindi evidente, proprio in considerazione della natura eccezionale e temporanea dell'attribuzione della competenza a eseguire le autenticazioni, che assumono carattere essenziale e costitutivo della fattispecie: a) la circostanza che colui che esegue la certificazione rientri nell'*elencotassativo* dei soggetti indicati al comma 1 dell'art. 14; b) il *luogo* dov'è avvenuta l'autenticazione delle firme, che "*non costituisce un elemento esterno all'atto compiuto, ma rappresenta anzi un elemento essenziale dell'atto, con la conseguenza che l'attestazione di data e luogo di autenticazione delle firme rientra nel contenuto dell'atto assistito da fede privilegiata*" (Cons. St. sez. V, 16 febbraio 2011 n. 999); c) il "*tempo*" dell'autenticazione, dato che essa è nulla se venga effettuata al di fuori dei limiti temporali consentiti.

Venendo al quesito, il consigliere comunale e il consigliere provinciale, in base al vigente ordinamento degli enti locali, esercitano il loro mandato nell'àmbito del territorio della propria circoscrizione elettorale, sicché non possono sussistere dubbi che la potestà certificatoria è efficace esclusivamente se esercitata all'interno del territorio di riferimento della carica elettiva.

Tuttavia il requisito della territorialità, che pur consente di definire i limiti

spaziali di esercizio del potere di autenticazione da parte degli organi politici elencati nell'art. 14 della legge n. 53 del 1990, non è sufficiente a legittimare l'esercizio del potere di autenticazione. Occorre altresì che sussista la *causa di legittimazione*, che la giurisprudenza amministrativa ha individuato nel coinvolgimento dell'ente nella competizione elettorale, definendolo "requisito della pertinenza".

Orbene, per le considerazioni esposte, è da escludere che il potere certificativo possa essere esercitato da un organo politico o amministrativo di un comune, nel caso di consultazioni che riguardino un altro comune, o di una provincia diversa da quella direttamente interessata al rinnovo dei propri consiglieri. Nelle ipotesi appena formulate, infatti, non è riscontrabile il collegamento funzionale tra l'organo certificante e la consultazione per la quale l'attestazione di autenticità è rilasciata.

Di contro, nel rispetto della finalità dell'art. 14 della legge n. 53 del 1990, che - non è superfluo ribadirlo - persegue lo scopo di facilitare la raccolta dei consensi necessari alla presentazione delle liste e all'avvio delle procedure referendarie, è da ritenere che il collegamento funzionale sussista ogni qual volta le elezioni riguardino la provincia o la regione di cui il comune fa parte, e, in ogni caso, quando la consultazione abbia carattere nazionale (elezioni politiche, elezioni europee, referendum, iniziative legislative popolari).

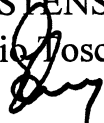
Analoghe valutazioni possono essere ripetute per le autenticazioni effettuate dagli organi politici provinciali, se relative a consultazioni regionali (limitatamente alla regione di cui la provincia è parte) o aventi carattere nazionale.

Ovviamente il coinvolgimento nelle operazioni elettorali dell'ente locale, che la giurisprudenza amministrativa ha individuato quale requisito

imprescindibile per l'esercizio della potestà autenticatoria da parte degli organi politici, non può che riferirsi al coinvolgimento nella consultazione dell'intero corpo elettorale di riferimento del comune o della provincia. Non per nulla il luogo della certificazione, come sopra evidenziato, costituisce un elemento essenziale dell'atto di autenticazione, al quale gli uffici circoscrizionali elettorali e gli organi preposti al controllo devono prestare attenzione prima di esprimersi sulla regolarità delle sottoscrizioni.

In presenza delle richiamate fonti normative, che in base a una interpretazione letterale, logica, sistematica e razionale delimitano come sopra definita la norma oggetto del quesito, non vi è spazio per gli argomenti "*a contrariis*" di quanti sono attratti da interpretazioni più restrittive, sul presupposto che l'ampliamento dei soggetti autorizzati all'autenticazione faccia venir meno le garanzie che l'ordinamento prevede per le autenticazioni effettuate dai pubblici ufficiali e che lo stesso art. 14 della legge n. 53 del 1990 impone di osservare.

In proposito, oltre a dover considerare che si tratta di questione il cui apprezzamento non può che essere demandato al legislatore stante il rilevato carattere tassativo delle disposizioni legislative esaminate che attengono peraltro all'esercizio di diritti politici, va posto in evidenza che la qualità di pubblico ufficiale, assunta sia pure temporaneamente dagli organi politici degli enti locali allorché procedono all'autenticazione delle firme, richiede il rispetto di regole e cautele, la cui inosservanza può esporre i trasgressori a conseguenze di natura penale e ripercuotersi negativamente sulla validità delle sottoscrizioni.

L'intendimento sul punto del legislatore è stato tenuto presente anche dalla giurisprudenza amministrativa allorché ha ritenuto che ai sensi l'art. 14 della

legge n. 53 del 1990, il quale prevale sull'art. 78 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, il consigliere comunale candidato nella medesima lista è competente ad eseguire l'autenticazione delle firme dei presentatori che non sia attribuita esclusivamente ai notai e che sia prevista dalle singole leggi elettorali (vedasi Cons. St., sez. V, 18 settembre 2008, n. 4451).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

L'ESTENSORE
Elio Toscano

IL PRESIDENTE
Raffaele Carboni

IL SEGRETARIO
Gabriella Allegrini